The Maritime Forum of Cabinets
June 17 - 18, 1991
Moncton, New Brunswick

# ECONOMIC INTEGRATION OF MARITIME AGRICULTURE

---

# INTÉGRATION ÉCONOMIQUE DE L'AGRICULTURE DANS LES MARITIMES

Le forum des cabinets des Maritimes
les 17 - 18 juin 1991
Moncton, Nouveau-Brunswick

# ECONOMIC INTEGRATION
# OF MARITIME AGRICULTURE

A REPORT

PREPARED BY MARITIME MINISTERS OF AGRICULTURE

HON. GEORGE ARCHIBALD - NOVA SCOTIA

HON. KEITH MILLIGAN - PRINCE EDWARD ISLAND

HON. ALAN GRAHAM - NEW BRUNSWICK

TO THE

COUNCIL OF MARITIME PREMIERS

FOR THE MARITIME FORUM AT

MONCTON ON JUNE 17-18, 1991

May 31, 1991

91-06937/

# REPORT ON MARITIME AGRICULTURE
## EXECUTIVE SUMMARY

Agriculture in the Maritime Provinces is part of a larger, dynamic economic system and must focus on changes in trade patterns, consumer trends and environmental factors to be competitive in the future. Effectively addressing the range of development opportunities for the industry requires the participation of all stakeholders. Opportunities exist for a higher degree of economic cooperation among provincial agriculture sectors to more effectively create and implement a development strategy within the Maritime region. The increasing need for improved competitiveness requires that the industry pursue this course of action.

This report to the Maritime Forum focuses on the process for enhancing Maritime economic cooperation, **and recommends that Ministers of Agriculture:**

- **Provide leadership to initiate a strategic planning process for Maritime agriculture commencing in late 1991.**
- **Ensure that the process implemented by each province is coordinated so that strategic plans can be assessed on a regional basis and lead to a coordinated Maritime strategy.**
- **Convene a regional conference of farm industry leaders, processors, marketing agencies and government in early 1992 to facilitate achieving a coordinated Maritime strategy for agriculture.**
- **Establish a Maritime Provinces Agricultural Policy Coordinating Committee to identify, assess, priorize and develop alternative courses of action for policy issues affecting Maritime agriculture, leading to improved coordination of government involvement in the sector.**
- **Mandate their Deputy Ministers to develop the appropriate terms of reference, responsibilities, linkages and objectives for a Maritime Provinces Agricultural Policy Coordinating Committee, and implement the process as soon as possible.**
- **Reaffirm their commitment to eliminate or reduce inter-provincial barriers to trade and assign high priority to coordinating these efforts on a regional basis to achieve this objective.**
- **Meet at least semi-annually to review and implement the process of enhanced Maritime cooperation and integration in the agriculture industry.**

# REPORT TO THE MARITIME FORUM ON THE ECONOMIC INTEGRATION OF MARITIME AGRICULTURE

The economy of the Maritime region will face major challenges during the 1990's in responding to the many changes taking place locally, nationally, and internationally. Adjustments will be necessary if the region is to compete in this new economic environment and realize on opportunities for future economic growth and development.

In responding to this challenge, the Council of Maritime Premiers has stressed the need for economic integration within the region. The Council is proposing a new Maritime economic alliance designed to generate a higher degree of economic cooperation between provinces in the various sectors of the economy. The objective is to develop a stronger region with three parts working more closely together. All stakeholders in both the public and private sector will need to be part of this process.

Agriculture in the Maritime Provinces is part of a larger, dynamic economic system where food products move across provincial and national boundaries. Changing trade patterns, consumer trends, and environmental concerns, as well as world-scale political events are causing major adjustments in production, processing and consumer food systems. The Maritime Provinces must adapt to these changes if the agri-food industry is to remain viable and sustainable over the longer term.

Business, farmers and governments must address the competitive position of Maritime agriculture in the 1990's - within the context of a Maritime economic alliance, national and global market-place competition and the fiscal position of the federal and provincial governments.

The Ministers of Agriculture will, in consultation with the industry and farm organizations, report on development opportunities and competitiveness of Maritime agriculture in the 1990's. The report will address:

- opportunities to improve the competitive position of Maritime agriculture that can be acted upon by the provinces, producers and businesses;
- the potential for rationalizing the value-added sectors of the industry to improve economies of scale and achieve increased economic efficiency;
- the potential for harmonizing government's involvement in agriculture, including:

- coordinating the policy and program initiatives of the Maritime Provinces on issues affecting agriculture;

- standardizing transportation and environmental regulations, inspection services and other factors to encourage the movement of farm products within the region;

- developing a more coordinated approach to encouraging private sector infrastructure for serving the industry's needs; and

- rationalizing and coordinating the services provided by government to enhance economies of scale and effectiveness.

The report will propose a strategy for the 1990's and a process for assessing the development opportunities in all sectors of the agriculture industry and develop recommendations for action. This strategy will be developed through intensive consultation between governments, producers and agri-business. While governments can provide leadership, the most appropriate plans for action will emerge from active stakeholder participation.

In the interim, Ministers of Agriculture are pleased to present this preliminary report. While the main emphasis is on the process for change, the report also touches on policy issues where results may be achievable in the short term and identifies a number of areas with potential for economic cooperation, but where more time is required for consultation and policy development.

## MARITIME AGRICULTURE - A BRIEF SUMMARY

Agriculture is a key resource industry in the Maritimes. The industry has experienced a thirty year period of modest growth and development, despite declines in both farm numbers and land area since the mid 1950's. The trend has been to larger, more efficient specialized farms. The adoption of new technology and improved business management practices have contributed to increases in productivity and value of farm production.

Over that same time period, programs like supply management, crop insurance and income stabilization were developed and offered to producers with a view to reducing risk and helping to provide stability to the industry. Credit and other financial assistance measures have also changed significantly. The increased participation by the three governments, substantially independent of each other, has resulted in very different programs for each province.

Farm numbers in the region declined from 24,684 in 1966 to 10,670 in 1986, a drop of 57%. However, average farm size increased by 37% over the same period to 254 acres per farm.

Total on-farm capital investment exceeds $2.5 billion in the Maritime region for an average for all farms of $234,000. The average capital value on larger, commercial farm units would normally exceed $500,000. The industry utilizes nearly one million acres of land for crop production.

Total value of farm production in 1989 amounted to $955.0 million including $381.0 million in net value added at the primary production level. Value added through processing amounted to an additional $636.0 million.

Employment at the primary and processing levels amounted to 17,500 and 7700 jobs respectively.

The industry is located in all areas of the region, but generally lacks the critical mass required to generate economic efficiencies and attract an adequate level of support from the various service sectors. There are some exceptions such as the potato processing industries of Prince Edward Island and New Brunswick and the poultry industry in Nova Scotia. When taken as a whole, however, Maritime agriculture represents a significant component of the total economy.

Government standards and regulations vary from province to province. Marketing mechanisms have evolved in different ways, and with varying emphasis. Producers are serviced by a range of assistance programs and policies, which ultimately lead to a lack of coordinated effort to develop economic efficiencies. Barriers to inter-provincial trade tend to restrict agricultural development in the region.

Economic cooperation in agriculture involves taking a regional approach to economic development and aggressively pursuing new domestic and export market opportunities. The region must focus on planned expansion in key areas if the industry is to grow and prosper in the future.

Economic integration should lead to economies of scale at the primary and secondary levels, enhanced market opportunities and more cost effective government services. With leadership coming from the public and private sectors, opportunities for rationalizing and modernizing the value added processing sector and developing a more cooperative approach to marketing will undoubtedly emerge in the future.

Through integration, the agri-food industry will be in a much stronger economic position to develop and respond to new market opportunities within and outside the region, and to the challenges

imposed by forces of change.

## DEVELOPMENT ISSUES FOR MARITIME AGRICULTURE

Greater economic cooperation in the region presents an opportunity to foster development opportunities and strengthen the competitive position of the agricultural industry in the Maritime Provinces. The Canada-United States Free Trade Agreement; the Free Trade negotiations with Mexico, which are about to begin; and the GATT negotiations all point to a need for Maritime agriculture to be competitive on a national and international scale.

Consumer trends, both demographic and purchasing, require different farm product marketing strategies. This point is well illustrated by concern about cross-border shopping, enhancing the fact that many consumers are not loyal to products because of their place of origin, or to markets because of their location. Price, service, variety and quality are all primary factors in the decisions of consumers in the 1990's.

Environmental issues, involving farm production processes, crop protection, soil erosion and other farm and industry related environment concerns will also change how the industry operates, is perceived, and meets the growth challenge. All of these factors effect the sales and reception of Maritime products in the marketplace.

Development opportunities require that the industry be competitive within this changing structure. The National Task Force on Competitiveness[1] in the Agri-Food Industry defined competitiveness as "the ability to profitably gain and maintain market share in the domestic and/or export market." The World Competitiveness Report's[2] definition of competitiveness is: "The ability of entrepreneurs to design, produce and market goods and services, the price and non-price characteristics of which form a more attractive package than that of competitors."

Whatever the definition, the Maritime Provinces must consider ways in which the agricultural industry can enhance its position in the 1990's.

---

1 Report to Ministers of Agriculture - Task Force on Competitiveness in the Agri-Food Industry, Agriculture Canada, 1990.

2 World Competitiveness Report, 10th Edition, The International Institute for Management Development and The World Economic Forum, Switzerland, 1990.

The Task Force on Competitiveness Report lists three factors which they considered pivotal to agriculture's ability to compete and which are fundamental to change. These are "the attitudes of industry participants, the relationships between suppliers and customers, and a different role of government".

## Factors Affecting Industry Development

Factors affecting the development of the agricultural industry include skills and education levels, scale of operation, input costs, industry regulatory structure, transportation costs, access to and cost of capital, access to and adoption of new technology, distance to markets, management skills, availability of new products for processing, marketing expertise, access to and adoption of research, access to appropriate technical services, and others.

The key to development is the knowledge factor. There are major and minor niche areas, quality based, that offer new opportunities.

## Public Resources

Scarce public sector resources can be more effectively used through cooperative efforts in regional development. Reduced levels of equalization payments and rising costs of debt and government operations may limit the level of resources available to develop the agricultural industry. The scale of Maritime agriculture, with each province expected to provide a full range of services, appears to lend itself to more efficient use of resources through cooperation and sharing. The result should be greater total productivity from government expenditures and a more competitive environment in which the agri-food industry can develop.

Of particular relevance to this discussion on maritime economic cooperation is a portion of the Task Force on Competitiveness Report dealing with the role of government in competitiveness and agricultural development. In their view: "As circumstances and markets change, it is important for existing and new agricultural policies to address the interest of the primary clients, agricultural producers, but also to recognize and be attuned to the requirement for effective collaborative arrangements."

# A PROCESS FOR CHANGE AND DEVELOPMENT

Ministers of Agriculture will need to provide the leadership for initiating a process for change and development in Maritime

agriculture that involves opportunities for the private sector and assesses government involvement in the industry on an ongoing basis.

Private Sector Initiatives

**It is recommended that Ministers of Agriculture provide leadership to initiate a strategic planning process for Maritime agriculture commencing in late 1991.** The purpose of the process will be to develop a foundation for new, more market oriented approach to agriculture development. Although initiated on a provincial basis, it will be important to coordinate the process into a Maritime integrated strategy for development opportunities and priorities.

Specific tasks of each provincial process will be:

- to review the competitiveness of their agriculture and food industry with respect to costs of production, range and variety of products, market share, efficiency, productivity, etc.;
- to create awareness among producers, agribusiness, government and the public of the need for competitiveness of Maritime agriculture;
- to create a process through which each agricultural sector can review their developmental opportunities based on their competitive position;
- to recommend changes in public and private systems to government, producers, and processors to enhance the development of the industry;
- to facilitate and encourage a process of industry and government cooperation to address the challenges and opportunities of producing and marketing agri-food products in national and international markets.

**It is further recommended that Ministers of Agriculture ensure that the process implemented by each province is coordinated so that strategic plans can be assessed on a regional basis and lead to a coordinated Maritime strategy.**

Sufficient time should be allocated for the initial strategic planning process to take place in the provinces. Free flow of information between provinces should be encouraged as this process evolves.

**Upon completion of this phase, it is recommended that Ministers of Agriculture convene a regional conference of farm industry leaders, processors, marketing agencies and government in early 1992 to facilitate achieving a coordinated Maritime strategy for agriculture.**

The objective of the regional conference will be to coordinate provincial strategies, to assess means of improving cooperation at the regional level, to assess and recommend on harmonizing government developmental programs, and to establish a framework for future regional cooperation.

Public Sector Initiatives

The McMillan Report stresses the need for improved coordination in all sectors of government involvement. A cooperative approach to agricultural development has potential positive benefits for the industry. Regional cooperation in government involvement in agriculture should have as its objective:

- the extension of regional interests into national and international fora;
- improving government efficiency by harmonizing and coordinating government expenditures on programs;
- the strengthening of output efficiencies through improved economies of scale.

Regional cooperation is important at the national level in the determination of policies that affect agriculture, as agriculture is a joint constitutional responsibility of the federal and provincial governments. It may, however, be more effective, at the national level, to have three provinces express their views three times, coordinated through regional cooperation, than to speak with only one voice from the Maritimes. Nevertheless, there is substantial opportunity to have single representation from the Maritime Provinces in determining federal policy initiatives as long as there is an official structure to coordinate that activity for all provinces.

While governments have substantial developmental influence in agriculture through expenditures and regulation, agriculture is primarily a private sector, market oriented industry with substantial competition from outside the Atlantic Provinces. Governments have limited windows of opportunity to focus on

selected issues. The opportunity to address issues is strongest when requests for expenditures and/or legislation occurs from the private sector, when new initiatives are developed, and when issues need to be resolved because they are of concern to a group or province.

The provision of services to the agriculture sector is an important component of government's support to the industry. In part, the services are provided because there is insufficient demand to encourage private sector services. As a corollary, private sector services find they cannot compete with subsidized government services. Improved cooperation and rationalization of services may both create efficiencies, or encourage the establishment of private sector services for a large market.

For regional cooperation to work, a structure must be in place to assure government decisions reflect the interests of each province and its farm sector and is concomitant with objectives established for regional cooperation.

**It is recommended that Ministers of Agriculture establish an Maritime Provinces Agricultural Policy Coordinating Committee in late 1991. Its purpose would be:**

- **to identify and prioritize farm policy issues of importance to the Atlantic/Maritime region;**
- **to develop alternative courses of action through study and analysis of particular issues and problems;**
- **to share studies and reports and recommend joint courses of action for the development of Maritime agriculture.**

Assignments could be implemented through individual action or the use of teams to carry out a particular project.

It proposed that the senior members would be the Deputy Ministers of Agriculture, supported by an executive committee of senior policy staff from the three line departments.

The policy group would meet formally at least four times per year and provide a semi-annual report on policy issues developed or referred to them by government or the industry. The policy group would link with the broader agricultural industry through invited participation from the farm and processing sectors, government and other agencies as needed.

**It is recommended that provincial Deputy Ministers of Agriculture be tasked with a mandate to develop the appropriate terms of reference, responsibilities, linkages and objectives for a Maritime**

**Provinces Agricultural Policy Coordinating Committee, and implement the process as soon as possible.**

While it is recognized that policy initiatives requiring expenditures must remain in the hands of provincial Ministers of Agriculture, this process would have the opportunity to view the collective provincial determination on the issues, and provide for input and reaction from other provinces on individual initiatives they may impact on other provinces.

**It is recommended that Ministers of Agriculture meet at least twice each year to review progress in Maritime agriculture cooperation, and to initiate further work to achieve improved economic integration.**

## POTENTIAL FOR JOINT ACTION

### Policy Issues for Joint Action

There are many policy and program areas where economic integration could be enhanced on a Maritime basis. In some instances, results should be achievable in the short term, while other issues will require more time for consultation and policy development.

### Short Term Issues

Policy initiatives that could be addressed in the short term include:

- **Removal or Reduction of Interprovincial Barriers to Trade**

It is recognized that policies and practices that hinder trade and the mobility of people and capital within the region fragments the market with a potentially adverse impact on the competitiveness of the industry. Maritime Provinces' Ministers of Agriculture have signed a Memorandum of Understanding with other provinces and the Federal government confirming their commitment to the reduction of barriers to interprovincial trade and to establish a framework and process for achieving this objective.

Through that agreement, technical barriers will be reduced by the adoption of national standards within five years, and non-technical barriers will be addressed within the policy review process. **It is recommended that Ministers reaffirm their commitment to eliminate or reduce inter-provincial barriers to trade and assign high priority to coordinating efforts on a regional basis to achieve this objective.**

- **User Fee Policy**

All three provinces charge user fees for certain services provided to the industry. While there is little consistency within or between provinces as to the extent of coverage, the rational is normally based on cost-recovery and placing value on the service rendered. It would be desirable to develop a common approach on user fees for Maritime agriculture.

- **Federal-Provincial Policy**

It should be advantageous to the region, if Maritime provinces developed a common voice in dealing with the Federal government on agricultural policy issues. The development and implementation of agriculture safety net measures for example, should be undertaken on a uniform basis with similar cost sharing, support levels, premium rates and producer payments across the region. The same approach would apply in discussing policy areas such as farm finance, farm management, soil conservation, market mechanisms and sustainable agriculture. A policy position on this issue is needed.

- **Agri-Food Development Programs**

Greater economic cooperation would be achieved within the region if provinces pursued a regional approach to the development and implementation of agricultural development initiatives. While priorities may vary somewhat between provinces, there is nonetheless considerable opportunity for working more closely together on joint development programs with the federal government. Significant progress could be achieved by focusing on common objectives and similar program guidelines. In some instances, it may be feasible to consider a regionally administered delivery system.

**Longer Term Issues**

There are a number of program areas and policy issues that offer potential for economic cooperation but where more time is needed for consultation and planning. The time required would vary with the nature and degree of complexity of the issue. Such areas will include the harmonization of government programs, marketing schemes, rationalization of the processing sector and improved transportation systems.

Strategies for achieving a higher level of economic integration/cooperation must evolve through the consultation process involving all stakeholders in the industry. While visualizing the "big picture" is important, progress will be achieved by moving on realizable portions as strategies and the "collective will" evolve.

# INTÉGRATION ÉCONOMIQUE
# DE L'AGRICULTURE DANS LES MARITIMES

RAPPORT PRÉSENTÉ PAR

LES MINISTRES DE L'AGRICULTURE DES PROVINCES MARITIMES

HON. GEORGE ARCHIBALD - NOUVELLE-ÉCOSSE

HON. KEITH MILLIGAN - ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD

HON. ALAN GRAHAM - NOUVEAU-BRUNSWICK

AU

CONSEIL DES PREMIERS MINISTRES DES MARITIMES

POUR LE FORUM DES CABINETS DES MARITIMES

À MONCTON LES 17 ET 18 JUIN 1991

Le 31 mai 1991

**RAPPORT SUR L'AGRICULTURE DANS LES MARITIMES**

**Résumé**

L'agriculture dans les provinces Maritimes fait partie d'un système économique dynamique plus vaste; elle doit être axée sur les nouvelles tendances commerciales, les habitudes des consommateurs et les préoccupations environnementales afin d'être plus concurrentielle dans l'avenir. L'exploitation efficace des différentes possibilités de développement pour l'industrie exige la participation de tous les intervenants. Il est possible d'accroître la collaboration économique entre les secteurs agricoles provinciaux en vue d'élaborer et de mettre en oeuvre une stratégie de développement plus efficace dans les provinces Maritimes. L'industrie doit adopter cette orientation pour accroître sa compétitivité, élément qui est de plus en plus nécessaire.

Ce rapport, présenté au Forum des cabinets des Maritimes, explique une méthode qui pourrait accroître la coopération économique des Maritimes. **Il recommande également que les ministres de l'Agriculture :**

- **Assurent le leadership pour que soit amorcé à la fin de 1991 un processus de planification stratégique du secteur agricole de l'ensemble des Maritimes.**

- **S'assurent que les mécanismes mis en oeuvre par chaque province soient coordonnés de façon que les plans stratégiques puissent être évalués sur une base régionale et aboutissent à une stratégie efficace pour les Maritimes.**

- **Convoquent une conférence régionale des dirigeants de l'industrie agricole, des transformateurs et des représentants des offices de mise en marché et des gouvernements au début de 1992 afin de faciliter la mise en oeuvre d'une stratégie agricole coordonnée pour les Maritimes.**

- **Établissent un comité de coordination de la politique agricole des provinces Maritimes chargé de définir, d'évaluer, de classer par ordre de priorités et d'élaborer d'autres moyens d'action pour les questions stratégiques touchant l'agriculture des Maritimes afin de mieux coordonner la participation des gouvernements à ce secteur.**

- **Chargent leurs sous-ministres d'élaborer un mandat pertinent et de définir les responsabilités, les liens et les objectifs d'un comité de coordination de la politique agricole des Maritimes et procèdent à la mise en oeuvre de ce mécanisme le plus tôt possible.**

- Réaffirment leur détermination à abolir ou à réduire les barrières commerciales entre les provinces et accordent une grande priorité à la coordination régionale de ces efforts pour atteindre cet objectif.

- Se rencontrent au moins tous les six mois pour revoir et mettre en oeuvre le mécanisme de collaboration et d'intégration accrues au niveau des Maritimes pour le secteur agricole.

**SUR L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE**
**DE L'AGRICULTURE DANS LES MARITIMES**

L'économie de la région des Maritimes devra relever d'importants défis au cours des années 90 pour répondre aux nombreux changements qui surviendront à l'échelle locale, nationale et internationale. Certaines adaptations seront nécessaires si l'on veut que la région puisse faire concurrence dans ce nouveau milieu économique et exploiter les possibilités de croissance et de développement économiques qui se présenteront à l'avenir.

Face à ce défi, le Conseil des Premiers ministres des Maritimes a souligné le besoin de l'intégration économique au sein de la région. Le Conseil propose une nouvelle alliance économique des Maritimes en vue d'une coopération accrue entre les provinces dans les divers secteurs de l'économie. Le but d'une telle démarche est de développer une région plus forte dont les trois composantes travailleront plus étroitement ensemble. Tous les intervenants des secteurs public et privé devront participer à ce processus.

L'agriculture dans les provinces Maritimes fait partie d'un système économique dynamique plus vaste qui permet la libre circulation des produits alimentaires entre les frontières nationales et provinciales. Les nouvelles tendances commerciales, les habitudes des consommateurs et les préoccupations environnementales ainsi que les événements politiques au niveau mondial entraînent des adaptations importantes dans les systèmes de production, de transformation et d'aliments. Les provinces Maritimes doivent s'adapter à ces changements pour que l'industrie agro-alimentaire demeure rentable et durable à long terme.

Les entreprises, les agriculteurs et les gouvernements doivent se pencher sur la compétitivité de l'agriculture des Maritimes dans les années 90 - en tenant compte d'une alliance économique des Maritimes, de la concurrence sur le marché mondial et le marché national, et de la situation financière des gouvernements fédéral et provinciaux.

Les ministres de l'Agriculture, en consultation avec l'industrie et les organismes agricoles, prépareront un rapport sur les possibilités de développement et la compétitivité de l'agriculture des Maritimes dans les années 90. Le rapport abordera les points suivants :

- les possibilités d'accroître la compétitivité du secteur agricole des Maritimes que les provinces, les producteurs et les entreprises peuvent exploiter;

- la possibilité de rationaliser les secteurs de valeur ajoutée de l'industrie afin d'accroître les économies d'échelle et l'efficacité économique;

- la possibilité d'harmoniser la participation du gouvernement au secteur agricole, y compris :

  - la coordination des politiques et des programmes des provinces Maritimes dans le domaine de l'agriculture;

  - l'uniformisation des règlements sur l'environnement et le transport, des services d'inspection et d'autres secteurs pour encourager la circulation des produits agricoles dans la région;

  - l'élaboration d'une approche mieux coordonnée afin d'aider l'infrastructure du secteur privé à répondre aux besoins de l'industrie;

  - la rationalisation et la coordination des services fournis par le gouvernement pour accroître les économies d'échelle et l'efficacité.

Le présent rapport proposera une stratégie et un processus visant à examiner les possibilités de développement dans tous les secteurs de l'industrie agricole et à formuler des recommandations sur les mesures à prendre. Cette stratégie sera élaborée à la suite d'une consultation intensive entre les gouvernements, les producteurs et le secteur agro-alimentaire. Bien que les gouvernements puissent fournir un certain leadership, les meilleurs plans d'action émaneront des intervenants.

En attendant, les ministres de l'Agriculture sont heureux de soumettre ce rapport préliminaire. Bien qu'il mette particulièrement l'accent sur la démarche vers le changement, il aborde également les domaines stratégiques pour lesquels il serait possible d'obtenir des résultats à court terme, et définit des secteurs qui présentent un certain potentiel de coopération économique, mais pour lesquels la consultation et l'élaboration de politiques exigeront plus de temps.

## L'AGRICULTURE DES MARITIMES - RÉSUMÉ

L'agriculture est une industrie clé des Maritimes. Ce secteur a connu une période de croissance et de développement modestes pendant trente ans, malgré la diminution du nombre d'exploitations agricoles et de la superficie agraire depuis le milieu des années 50. Les exploitations agricoles ont tendance à être plus grandes et plus efficaces. L'adoption d'une technologie de pointe et de méthodes de gestion commerciale améliorées a contribué à accroître la productivité et la valeur de la production agricole.

Au cours de cette même période, des programmes portant sur la gestion de l'approvisionnement, l'assurance-récolte et la stabilisation des revenus ont été élaborés et offerts aux producteurs afin de réduire les risques et d'assurer une certaine

stabilité à l'industrie. Le crédit et les autres mesures d'aide financière ont également été modifiés de façon considérable. La participation accrue des trois gouvernements, qui agissaient chacun de leur côté, a abouti à des programmes très différents pour chaque province.

Le nombre d'exploitations agricoles dans la région est passé de 24 684 en 1966, à 10 670 en 1986, soit une baisse de 57 pour 100. Toutefois, la superficie de l'exploitation agricole moyenne a augmenté de 37 pour 100 au cours de la même période et s'élève maintenant à 254 acres par exploitation.

Le total des investissements de capitaux à la ferme dépasse 2,5 milliards de dollars dans les Maritimes, ce qui représente une moyenne de 234 000 $ pour l'ensemble des exploitations. La valeur moyenne des capitaux pour les unités agricoles commerciales plus grandes dépasserait normalement 500 000 $. L'industrie utilise près d'un million d'acres de terre pour la production agricole.

La valeur totale de la production agricole en 1989 s'est chiffrée à 955 millions de dollars, dont 381 millions de dollars en valeur nette ajoutée au niveau de la production primaire. La valeur ajoutée par la transformation s'est chiffrée à 636 millions de dollars.

Le nombre d'emplois au niveau primaire et au niveau de la transformation totalisait 17 500 et 7 700 emplois respectivement.

L'industrie est présente dans tous les secteurs de la région, mais elle ne possède pas, généralement, la masse critique exigée pour générer les facteurs d'efficacité économique et attirer un niveau adéquat de soutien des divers secteurs de services. Il y a cependant certaines exceptions telles que les industries de transformation de la pomme de terre de l'Île-du-Prince-Édouard et du Nouveau-Brunswick ainsi que l'industrie avicole de la Nouvelle-Écosse. Globalement, l'agriculture des Maritimes joue toutefois un rôle important dans l'ensemble de l'économie.

Les normes et les règlements gouvernementaux varient d'une province à l'autre. Les méthodes de mise en marché ont évolué différemment et à des degrés divers. Les producteurs sont visés par une gamme de politiques et de programmes d'aide, ce qui a abouti à un manque de coordination pour accroître les facteurs d'efficacité économique. Les obstacles aux échanges commerciaux entre les provinces ont tendance à limiter le développement agricole dans la région.

La coopération économique en agriculture implique l'adoption d'une approche régionale pour le développement économique et l'exploitation dynamique de nouveaux marchés intérieurs et d'exportation. La région doit miser sur l'expansion prévue de secteurs clés pour que l'industrie se développe à l'avenir.

L'intégration économique devrait permettre de réaliser des économies d'échelle aux niveaux primaire et secondaire, d'exploiter les possibilités de marché accrues et de bénéficier des services gouvernementaux d'un meilleur rapport coût-efficacité. Grâce au leadership qui sera assuré par les secteurs public et privé, il sera sans doute possible de rationaliser et de moderniser le secteur de la transformation à valeur ajoutée et d'élaborer une approche axée davantage sur la collaboration en matière de mise en marché.

Grâce à l'intégration, l'industrie agro-alimentaire sera en meilleure posture économique pour se développer et réagir aux nouveaux débouchés à l'intérieur et à l'extérieur de la région et pour relever les défis que représente le changement.

## LE DÉVELOPPEMENT DE L'INDUSTRIE AGRICOLE DES MARITIMES

La coopération économique régionale accrue favorisera le développement et augmentera la compétitivité de l'industrie agricole dans les provinces Maritimes. L'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, les négociations de libre-échange qui seront entreprises bientôt avec le Mexique, et les négociations du GATT démontrent à quel point il est nécessaire pour l'agriculture des Maritimes d'être concurrentielles à l'échelle nationale et internationale.

Les tendances des consommateurs, aussi bien démographiques qu'en matière d'achats, nécessitent l'adoption de nouvelles stratégies de mise en marché pour les produits agricoles. Cette situation est bien illustrée par les préoccupations au sujet des achats transfrontiers, qui démontrent que la loyauté de nombreux consommateurs n'est pas fonction du lieu d'origine des produits ou de l'emplacement des marchés. Le prix, le service, la variété et la qualité sont les principaux facteurs qui influent sur les décisions des consommateurs dans les années 90.

Les questions environnementales concernant les procédés de production agricole, la protection des récoltes, l'érosion des sols et les autres préoccupations agricoles et industrielles reliées à l'environnement modifieront aussi le fonctionnement de l'industrie, ainsi que la façon dont elle est perçue et dont elle relève le défi de l'expansion. Tous ces facteurs influent sur les ventes et l'acceptation des produits des Maritimes sur le marché.

Les possibilités de développement exigent que l'industrie soit concurrentielle à l'intérieur de cette structure en évolution. Le Groupe de travail national sur la compétitivité[1] dans le secteur

---

1 Rapport aux ministres de l'Agriculture - Groupe de travail sur la compétitivité dans le secteur agro-alimentaire, Agriculture Canada, 1990.

agro-alimentaire a défini la concurrence comme suit : «L'aptitude soutenue à accroître et à maintenir, de façon rentable, la part acquise du marché national, du marché d'exportation ou des deux.» Le rapport intitulé «The World Competitiveness Report»[2] définit la compétitivité comme suit : «L'aptitude des entrepreneurs à concevoir, produire et mettre sur le marché des produits et services que les prix et autres aspects rendent plus attrayants que les produits et services des concurrents.»

Quelle que soit la définition, les provinces Maritimes doivent chercher des moyens de permettre à l'industrie agricole d'améliorer sa situation dans les années 90.

Le rapport du Groupe de travail sur la compétitivité nomme trois facteurs considérés comme essentiels à la capacité du secteur agricole de faire concurrence; ces facteurs sont aussi à la base du changement. Ils sont «l'attitude des participants du secteur, les rapports entre fournisseurs et clients et l'adoption d'un rôle différent par le gouvernement».

**Facteurs influant sur le développement de l'industrie**

Les facteurs influant sur le développement de l'industrie agricole comprennent entre autres les compétences et les niveaux d'instruction, la taille de l'exploitation, le prix des facteurs de production, la structure réglementaire de l'industrie, les coûts de transport, l'accès au capital et le coût du capital, l'accès à la nouvelle technologie et l'utilisation de la nouvelle technologie; la distance des marchés, les compétences en gestion, la disponibilité de nouveaux produits pour la transformation, les compétences de mise en marché, l'accès à la recherche et l'utilisation de la recherche, l'accès aux services techniques pertinents et autres.

La connaissance est la clé du développement. Des créneaux mineurs et majeurs basés sur la qualité offrent de nouveaux débouchés.

**Ressources publiques**

Les ressources limitées du secteur public peuvent être utilisées plus efficacement grâce aux efforts de collaboration en matière de développement régional. La réduction des paiements de péréquation et l'augmentation des coûts de la dette et des activités gouvernementales peuvent limiter les ressources disponibles pour développer l'industrie agricole. L'étendue de l'agriculture des Maritimes, chacune des provinces devant fournir une gamme complète de services, semble se prêter à une utilisation plus efficace des ressources par la coopération et le partage. Il devrait en

---

2 World Competitiveness Report.

résulter une productivité totale accrue par rapport aux dépenses gouvernementales et un milieu plus concurrentiel favorisant le développement du secteur agro-alimentaire.

Une partie du rapport du Groupe de travail sur la compétitivité pourrait servir à alimenter la présente réflexion. Elle mentionne le rôle du gouvernement en matière de concurrence et de développement agricole. «Au fur et à mesure de l'évolution des circonstances et des marchés, il importe que les auteurs des politiques existantes et nouvelles tiennent compte de l'intérêt de première ligne, les producteurs agricoles, mais reconnaissent et comprennent aussi la nécessité d'accords de collaboration efficaces.»

## LE CHANGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT

Les ministres de l'Agriculture devront assurer le leadership nécessaire à la mise en oeuvre d'une démarche favorable au changement et au développement agricole des Maritimes. Une telle démarche doit offrir des possibilités au secteur privé et permettre d'évaluer la participation du gouvernement au secteur de façon continue.

### Initiatives du secteur privé

**Il est recommandé que les ministres de l'Agriculture assurent un certain leadership et entament une planification stratégique du secteur agricole des Maritimes à compter de la fin de 1991.** Cette démarche aura pour but d'établir la base d'une nouvelle approche en matière de développement agricole qui sera davantage axée sur les marchés. Bien que cette démarche sera entamée par chaque province, elle devra être coordonnée afin de se traduire par une stratégie intégrée des Maritimes en matière de perspectives et de stratégies de développement.

Les tâches précises de chaque province dans le cadre de cette démarche seront les suivantes :

- examiner la compétitivité du secteur agro-alimentaire en ce qui a trait au coût de production, à la gamme et à la variété des produits, à la part du marché, à l'efficacité et à la productivité, etc.;
- sensibiliser les producteurs, les entreprises agro-alimentaires, le gouvernement et le public à la nécessité pour l'agriculture des Maritimes d'être concurrentielle;
- créer un processus qui permettra à chaque secteur agricole d'étudier ses perspectives de développement en fonction de sa situation concurrentielle;

- recommander au gouvernement, aux producteurs et aux transformateurs d'apporter des changements aux systèmes public et privé pour favoriser le développement du secteur;

- faciliter et encourager une collaboration au sein du secteur et du gouvernement pour relever les défis et exploiter les possibilités de production et de mise en marché des produits agro-alimentaires sur les marchés internationaux et nationaux.

**Il est aussi recommandé que les ministres de l'Agriculture s'assurent que la démarche mise en oeuvre par chaque province soit coordonnée de façon que les plans stratégiques puissent être évalués à l'échelle de la région et aboutir à une stratégie coordonnée pour les Maritimes.**

Il faut prévoir un délai suffisant pour que la planification stratégique initiale se fasse dans les provinces. L'échange d'information entre les provinces devrait être encouragé au fur et à mesure de l'évolution de cette démarche.

**Après cette phase, il est recommandé que les ministres de l'Agriculture convoquent une conférence régionale des dirigeants de l'industrie agricole, des transformateurs, des offices de mise en marché et des gouvernements au début de 1992 afin de faciliter la mise en oeuvre d'une stratégie agricole coordonnée pour les Maritimes.**

Le but de la conférence régionale sera de coordonner les stratégies provinciales, d'évaluer les moyens d'accroître la coopération régionale, d'évaluer les possibilités d'harmonisation des programmes de développement des gouvernements, de formuler des recommandations à ce sujet, et d'établir un cadre de coopération régionale pour l'avenir.

<u>Initiatives du secteur public</u>

Le Rapport McMillan souligne la nécessité d'accroître la coordination dans tous les secteurs auxquels participent les gouvernements. Une approche commune pour le développement agricole pourrait s'avérer avantageuse pour l'industrie. La coopération régionale en matière de participation gouvernementale à l'agriculture devrait avoir pour but :

- d'élargir les intérêts régionaux au niveau national et international;

- d'accroître l'efficacité gouvernementale en harmonisant et en coordonnant les dépenses gouvernementales en matière de programmes;

- d'accroître les facteurs de rendement à l'aide d'économies d'échelle accrues.

La coopération régionale est importante à l'échelle nationale relativement à l'élaboration de politiques agricoles, puisque l'agriculture est une responsabilité constitutionnelle que se partagent le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Il pourrait s'avérer toutefois plus efficace au niveau national si les trois provinces exprimaient chacune leurs points de vue, coordonnés par l'entremise d'un mécanisme de coopération régionale, que d'avoir une seule voix pour les Maritimes. Néanmoins, la participation d'un seul représentant des provinces Maritimes à l'élaboration des mesures en matière de politique fédérale serait tout à fait possible à condition qu'une structure officielle soit chargée de coordonner cette activité pour toutes les provinces.

Bien que les gouvernements aient une grande influence en matière de développement agricole, en raison de leurs dépenses et des mesures de réglementation, l'agriculture est principalement un secteur privé, une industrie axée sur les marchés qui fait face à une forte concurrence de l'extérieur des provinces atlantiques. Les gouvernements ont un accès limité à des créneaux leur permettant de se consacrer à des problèmes précis. Il est davantage possible de s'attaquer à ces problèmes lorsque les demandes de dépenses ou de mesures législatives proviennent du secteur privé, lorsque de nouvelles mesures sont établies, et lorsqu'il faut régler les problèmes parce qu'ils concernent un groupe ou une province.

La prestation des services au secteur agricole est une composante importante du soutien gouvernemental à l'industrie. Les services sont fournis en partie parce que la demande n'est pas suffisante pour encourager le secteur privé à offrir ces services. Et pour leur part, les services du secteur privé estiment ne pas être en mesure de faire concurrence aux services subventionnés du gouvernement. Une meilleure collaboration et une plus grande rationalisation des services peuvent accroître l'efficacité ou encourager la mise en place de services du secteur privé pour un grand marché.

Pour assurer une bonne coopération régionale, il faut avoir une structure qui garantit que les décisions gouvernementales tiennent compte des intérêts du secteur agricole de chaque province et correspondent aux objectifs établis en matière de coopération régionale.

**Il est recommandé que les ministres de l'Agriculture créent un Comité de coordination des politiques agricoles des provinces Maritimes à la fin de 1991. Les buts de ce comité seraient les suivants :**

- **déterminer et classer par ordre de priorité les questions stratégiques agricoles d'importance pour la région de l'Atlantique / des Maritimes;**

- **établir d'autres moyens d'action par l'examen et l'analyse de questions et de problèmes particuliers;**

- **échanger des études et des rapports et recommander des programmes d'action communs pour le développement de l'agriculture des Maritimes.**

Les tâches pourraient être exécutées par l'adoption de mesures individuelles ou par des équipes chargées d'un projet en particulier.

Il est proposé que ce comité se composent des sous-ministres de l'Agriculture, appuyés d'un comité de direction formé d'analystes des politiques expérimentés des trois ministères responsables.

Le groupe stratégique se réunirait officiellement au moins quatre fois par année et présenterait un rapport semestriel sur les dossiers stratégiques établis ou lui ayant été transmis par le gouvernement ou le secteur. Le groupe stratégique entretiendrait des relations avec l'industrie agricole en sollicitant la participation du secteur de la transformation et du secteur agricole, des gouvernements et autres organismes, au besoin.

**Il est recommandé que les sous-ministres de l'Agriculture soient chargés de définir le mandat, les responsabilités, les relations et les objectifs d'un comité de coordination des politiques agricoles pour les provinces Maritimes, et procèdent à la mise en oeuvre de ce mécanisme le plus tôt possible.**

Bien qu'il soit reconnu que les mesures stratégiques qui entraînent des dépenses doivent continuer de relever des ministres provinciaux de l'Agriculture, cette approche permettrait de déterminer la volonté collective des provinces relativement aux dossiers et d'assurer une certaine participation et réaction de la part des autres provinces aux mesures particulières susceptibles d'avoir un impact sur elles.

**Il est recommandé que les ministres de l'Agriculture se réunissent au moins deux fois par année pour étudier les progrès réalisés en matière de coopération agricole aux Maritimes, et pour entamer d'autres travaux afin d'améliorer l'intégration économique.**

## POSSIBILITÉ DE MESURES CONJOINTES

### Dossiers stratégiques se prêtant à l'adoption de mesures conjointes

L'intégration économique pourrait être améliorée dans les Maritimes pour de nombreux secteurs stratégiques et programmes. Dans certains cas, on pourrait obtenir des résultats à court terme, tandis que dans d'autres, la consultation et l'élaboration de politiques exigeront plus de temps.

**Dossiers à court terme**

Les mesures stratégiques qui devraient être abordées à court terme comprennent :

- **Abolition ou réduction des barrières à l'échange commercial entre les provinces**

Il est reconnu que les politiques et les méthodes qui nuisent aux échanges commerciaux et à la mobilité des personnes et des capitaux dans la région fragmentent le marché et peuvent nuire à la compétitivité de l'industrie. Les ministres de l'Agriculture des provinces Maritimes ont signé un protocole d'entente avec les autres provinces et le gouvernement fédéral pour confirmer leur volonté de réduire les barrières aux échanges commerciaux entre les provinces et d'établir un cadre et une démarche en vue d'atteindre cet objectif.

Grâce à cette entente, les barrières techniques seront réduites par l'adoption de normes nationales d'ici cinq ans, et les barrières non techniques seront abordées au cours de la révision des politiques. **Il est recommandé que les ministres réaffirment leur engagement à l'abolition ou à la réduction des obstacles aux échanges commerciaux entre les provinces et accordent une grande priorité à la coordination régionale des efforts visant à atteindre cet objectif.**

- **Politique sur les frais aux usagers**

Les trois provinces imposent des frais aux usagers pour certains services à l'industrie. Malgré le manque de constance entre les provinces ou à l'intérieur de chaque province quant à l'étendue des services, ceux-ci sont habituellement fournis sur une base de recouvrement des coûts et selon la valeur du service rendu. L'adoption d'une approche commune pour les frais aux usagers dans le secteur agricole des Maritimes serait souhaitable.

- **Politique fédérale-provinciale**

Une voix commune qui s'exprimerait au nom des provinces Maritimes auprès du gouvernement fédéral en matière de politiques agricoles devrait s'avérer avantageuse. Il faudrait élaborer et mettre en oeuvre des mesures uniformes relatives à la sécurité en agriculture par exemple, et le partage des coûts, le niveau de soutien, le taux préférentiel ainsi que les versements aux producteurs devraient être les mêmes dans toute la région. La même approche s'appliquerait à l'étude des domaines stratégiques tels que les finances agricoles, la gestion agricole, la conservation des sols, les mécanismes de mise en marché et l'agriculture durable. Il faut un énoncé de principe sur cette question.

- **Programme de développement du secteur agro-alimentaire**

L'adoption d'une approche régionale par les provinces pour l'élaboration et la mise en oeuvre de mesures de développement agricole assurerait une meilleure coopération économique. Bien que les priorités puissent varier entre les provinces, il serait possible de collaborer plus étroitement avec le gouvernement fédéral pour les programmes de développement. D'importants progrès pourraient être réalisés si l'accent était mis sur des objectifs communs et des lignes directrices semblables en ce qui a trait aux programmes. Dans certains cas, il pourrait être pratique d'envisager un système régional de prestation.

**Dossiers à plus long terme**

De nombreux domaines stratégiques et programmes se prêtent à la coopération économique, mais la consultation et la planification dans ces secteurs exigeront plus de temps. Le délai requis varierait selon la nature et le degré de complexité du dossier. Ces domaines comprendront l'harmonisation des programmes gouvernementaux et des programmes de mise en marché, la rationalisation du secteur de la transformation ainsi que des réseaux de transport améliorés.

Les stratégies qui permettront d'atteindre une plus grande coopération / intégration économique doivent émaner de la consultation à laquelle tous les intervenants de l'industrie participeront. Bien qu'il soit important de visualiser l'ensemble de la situation, on réalisera des progrès en agissant sur les aspects réalisables à mesure que les stratégies et la volonté collective évolueront.